

Rafał Matyja

Krajowa Polityka Miejska okiem politologa

Zarządzanie Publiczne nr 33 (3), 56-66

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Rafał Matyja

Krajowa Polityka Miejska okiem politologa

Artykuł stanowi krytyczne omówienie rządowego dokumentu *Krajowa Polityka Miejska* (KPM 2014), podjęte z perspektywy nauk politycznych. Autor wskazuje na podstawowe wady dokumentu, związane z pominięciem istotnych działań rządu wpływających na rozwój miast, takich jak: zmiany podziału administracyjnego, tworzenie i znieszenie instytucji publicznych finansowanych z budżetu centralnego, restrukturyzacja gospodarki. Badacz przedstawia brak spójności między definicją miast jako miejsc skupienia nauki i biznesu a zaproponowaną hierarchią ośrodków miejskich, ściśle związaną z ich statusem administracyjnym (stolice województw). Opisuje próby narzucania przez rząd władzom lokalnym działań, w sferze których powinny one korzystać z właściwej samorządowi autonomii (partycypacja obywatelska, procesy suburbanizacji, rozwiązania komunikacyjne).

Słowa kluczowe: polityka miejska, dokumenty strategiczne, centralizm, władze lokalne.

Polityka miejska państwa zostawia trwalszy ślad niż inne polityki sektorowe. Degradacja lub awans miasta, jego rozwój bądź upadek, bywają zwykle trwalsze niż zmiany jakiegokolwiek gałęzi gospodarki czy dziedziny usług publicznych. Co więcej, w polityce rządów wobec miast wyraża się zarówno treść ustrojowa państwa, jak i realia procesu politycznego. Badany w niniejszym tekście dokument tylko częściowo – mimo deklaracji – ową politykę wyraża, pozostawiając istotne działania rządu poza sferą opisu. Nie można zatem poprzestać na prostym omówieniu jego treści. Refleksja nad tym, co wypowiedziane wprost i co przemilczane, jest dobrym punktem wyjścia do szerszego opisu warunkowania rozwoju miast przez działania rządu i podległych mu agend.

1. Wstęp

Politologia rzadko brana jest pod uwagę jako nauka objaśniająca funkcjonowanie współczesnych miast i oddziaływanie struktur państwa

dr hab. Rafał Matyja
Katedra Nauk Społecznych, Wydział Administracji
i Nauk Społecznych
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania
w Rzeszowie
ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów
rmatyja@wsiz.rzeszow.pl

na ich rozwój. W wydanym sześć lat temu pod redakcją Bohdana Jałowieckiego tomie *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku* nie znalazło się miejsce dla nauk o polityce, choć wśród wymienionych dyscyplin były nie tylko geografia, urbanistyka, architektura, historia czy ekonomia, lecz także filozofia kultury, antropologia kulturowa, psychologia, demografia i polityka społeczna (Jałowiecki 2008).

Taką sytuację można tłumaczyć na dwa sposoby. Po pierwsze tym, że nauki polityczne w Polsce nie zajęły się miastami w stopniu uzasadniającym poświęcenie im osobnego rozdziału. Po drugie tym, że sama materia polityki wydaje się autorom licznych badań nad miastami mało istotna, kojarzona jest – zgodnie z potocznym jej rozumieniem – z niemerytoryczną, interesowną ingerencją w proces rozwoju miast. Gdyby przyczyną pominięcia nauk politycznych był ten pierwszy powód, sprawa nie wymagałaby komentarza. Możliwe jednak, że to pominięcie wynika z poważniejszego przekonania, lekceważącego znaczenie możliwych wyników badań politologów czy też – także pominiętych w publikacji pod redakcją Jałowieckiego – reprezentantów nauk o administracji dla współczesnej wiedzy o miastach.

To pominięcie jest szczególnie ważne w tym aspekcie badań nad miastami, który dotyczy

polityki rządu wobec nich. Polityki sięgającej swym rodowodem jeszcze w czasy monarchów i ich dworów – począwszy od dokumentów lokacyjnych, poprzez cały system przywilejów, aż po sferę działań symbolicznych. Nowoczesnym wymiarem tej polityki było przez dziesięciolecia przyznawanie rozmaitych statusów administracyjnych, lokowanie uczelni wyższych, prowadzenie połączeń kolejowych, budowa lotnisk itp. Polityka miejska zawsze obejmowała także kwestie ustrojowe, szczególnie wtedy, gdy różnicowała statusy miast, określała granice samorządności, regulowała kwestie dochodów i budżetów oraz zadań miejskich samorządów.

Rozumienie polityki jako wpływu (Dahl, Stinebrickner 2007, s. 46, 67–77) pozwala przy tym nie ograniczać się do kwestii, w których rząd dysponuje bezpośrednimi narzędziami sprawowania władzy. Liczą się także: deklarowane poparcie dla idei i rozwiązań oraz wypowiedzi tworzące korzystny lub niechętny klimat wokół dążeń lub interesów. Dobrym punktem wyjścia takiej analizy jest zatem przyjrzenie się oficjalnym wypowiedziom przedstawicieli rządu. Szczególnie teraz, gdy po wielu latach oczekiwania powstał oficjalny tekst *Krajowej Polityki Miejskiej*, który zgodnie z ustawą „jest dokumentem określającym planowane działania administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej uwzględniającym cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego” (*Krajowa Polityka Miejska* – [dalej: KPM] 2014, s. 5). Ponieważ mamy do czynienia z wstępną wersją tego dokumentu, warto wyrazić zastrzeżenia niedotyczące detali i sformułowań, ale samej zasady polityki miejskiej. Zwłaszcza, że samo użycie słowa „polityka” w tytule dokumentu jest mylące. Nie tylko dlatego, że nie deklaruje on w istocie spójnej „polityki”, lecz także z tego powodu, iż analiza politycznych aspektów omawianych problemów jest tym, czego autorzy skrupulatnie unikali. Nie mówię przy tym o polityce rozumianej jako rywalizacja między partiami, ale przede wszystkim jako przemyślane i spójne działania rządu, uwzględniające fakt rywalizacji różnych podmiotów o wpływ na sprawy publiczne i o zasoby pozostające w dyspozycji instytucji publicznych.

Warto zastrzec, że niemal wszystkie współczesne dokumenty strategiczne są naznaczone

swego rodzaju doktrynalną apolitycznością i często pomijają ten naturalny, niedający się wyeliminować, aspekt działań rządu, jakim jest polityka rozumiana jako wywieranie wpływu i dystrybucja rzadkich zasobów przez władze publiczne. Nie jest to specyfika polskiej administracji, lecz pewien dość upowszechniony wzór myślenia. Jak pisze Anne Mette Kjær „tradycyjnie zakładano, że sektor publiczny funkcjonuje najskuteczniej, jeśli jest apolityczny, a jego struktura ma charakter hierarchiczny, oparty na zasadzie merytokracji” (Kjær 2009). Jednak jak twierdzi autorka, koncepcja ta spotkała się nie tylko z krytyką, ale została podważona także przez badania pokazujące, „że taki sposób pojmowania rządzenia jest nieefektywny” (ibidem, s. 12).

Interesującą w tym kontekście opinię wyraża jeden z ważniejszych badaczy współczesnej administracji – Guy Peters, zwracając uwagę na fakt, że zasada rozdziału polityki od administracji „nawet, jeśli jest fałszywa – w części lub całości – to jednak odwoływanie się do niej leży w interesie polityków i biurokratów. (...) Urzędnicy administracji publicznej mogą dzięki niemu angażować się w politykę (bardziej po to, aby promować interesy swoich organizacji, mniej zaś po to, by wesprzeć daną partię polityczną), nie przejmując się politycznymi konsekwencjami rezultatów swoich decyzji. Co więcej, sztuczne rozdzielanie polityki od administracji pozwala urzędnikom na kształtowanie ważnych decyzji publicznych pod pretekstem poszukiwania takich rozwiązań, które są poprawne organizacyjnie czy prawnie, i na unikanie politycznych nacisków, które mogłyby prowadzić do zmiany tych decyzji” (Peters 1999, s. 211).

Przyczyna takiej apolityczności jest dość oczywista. Nieco dalej Peters wskazuje na to, że jedno z najważniejszych narzędzi obrony wpływów administracji w jej relacjach z politykami stanowi długofalowe planowanie – jego współczesnym wyrazem jest także opracowywanie wieloletnich dokumentów strategicznych, których ważność przekracza kadencję, w jakiej powstają. Drugi element – ważny z punktu widzenia niniejszych rozważań – to „odwoływanie się do opinii rozmaitych ciał doradczych” (Peters 1999). Ponadto „urzędnicy mają znaczny wpływ na funkcjonowanie organów doradczych, które często w sposób

znaczący kształtują decyzje w ważnych sprawach publicznych” (ibidem, s. 275–277, 281).

Zachowania administracji, podobnie jak dokumenty strategiczne, nigdy nie są politycznie neutralne. Przeciwnie – w demokracji to element realizacji zamierzeń rządu mającego „polityczną” właśnie legitymację do rządzenia lub pewnej szerszej wizji ustrojowej państwa. Aby zatem poddać możliwie pełnej analizie dokument, jakim jest *Krajowa Polityka Miejska*, należy przede wszystkim uzupełnić pogląd na temat jego autorstwa zastrzeżeniem, że to, z jednej strony, wstępna propozycja stanowiska rządu¹, ale także wyraz opinii dominujących w urzędniczo-eksperskim środowisku resortu rozwoju regionalnego. Odzwierciedla on świadomość kręgu, który wybitny polski socjolog nazwał u progu transformacji „biurokracją typu eksperckiego” (Podgórecki 1995, s. 193, 200), wskazując na jej wyższe od tradycyjnie rozumianej biurokracji aspiracje w zakresie kształtowania polityki państwa.

O tym, że decydujący wpływ na treść dokumentu wywarł krąg urzędniczo-eksperski związany z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, świadczy zawężające (być może z konieczności) pojmowanie polityki miejskiej oraz stwierdzenie, iż jest ona „elementem dwóch krajowych polityk: regionalnej i przestrzennej” (KPM 2014, s. 15), a zatem pozostaje przedmiotem troski jednego resortu, a nie dyrektywą ogólną, określającą także elementy innych polityk. Innym elementem poświadczającym taki charakter wypowiedzi jest to, że dokument przejmuje – jak pokażemy w dalszej części artykułu – wiele popularnych dziś w środowisku eksperckim koncepcji związanych z rozwojem miasta (powstrzymanie procesu suburbanizacji, wzmocnienie komunikacji rowerowej, w tym upowszechnienie roweru publicznego, czy koncepcja *smart cities*).

Ten resortowy charakter dokumentu został częściowo podany w wątpliwość we fragmencie deklarującym, że jego treść „w odniesieniu do instytucji rządowych należy traktować jako bezpośrednie zobowiązanie adresowane do tych

instytucji”, a następnie podkreślającym, iż chodzi nie o jeden resort, lecz o „wszelkie organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej oraz urzędy je obsługujące, a także pozostałe instytucje i podmioty pozostające w relacji zależności w stosunku do administracji rządowej”. Co więcej, dotyczy to także przedstawicieli Skarbu Państwa w organach spółek, fundacji i innych podmiotów (ibidem, s. 6). Jednak zakres realnych zobowiązań wiążących struktury rządowe jest w tym dokumencie bardzo skromny. Co więcej, znacząca część postulatów KPM odnosi się do samorządów miejskich jako jedyne go możliwego ich wykonawcy.

Równocześnie w dokumencie widoczne jest pomijanie tych sfer działań rządu, które nie są elementem polityki przestrzennej lub regionalnej, a w istotny sposób kształtują sytuację miast. Te pominięte sfery to: polityka dystrybucji zasobów za pomocą kształtowania modelu administracyjnego państwa, tworzenia i znoszenia instytucji finansowanych z budżetu państwa i działających poza Warszawą, działania w zakresie restrukturyzacji gospodarki itp.

Aby było jasne, jakie działania rządu realnie kształtujące sytuację miast mam na myśli, podam kilka przykładów. Pierwszy z nich to kwestia skutków reformy 1998 r. odbierającej status wojewódzki 31 miastom, a wzmacniającej realną pozycję 18, które ów status utrzymały. Co więcej, reforma ta wzmocniła szanse rozwojowe kilkuset miast powiatowych, dając im narzędzia polityczne do skutecznego zabiegania o własne interesy.

Druga sfera dotyczy działań rządu wpływających na rozwój miasta i odnosi się do reorganizacji struktur finansowanych z budżetu centralnego. Klasycznym przykładem może być likwidacja dużego – liczącego ponad 1000 funkcjonariuszy i pracowników cywilnych – Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w 80-tysięcznym Nowym Sączu. W odpowiedzi na zapytanie pos. Arkadiusza Mularczyka i interpelację pos. Andrzeja Guta-Mostowego wiceministrowie spraw wewnętrznych nie odnosili się w żaden sposób do skutków tej decyzji dla rynku pracy i sytuacji społeczno-gospodarczej miasta (zapytanie nr 7261 i interpelacja 10014 dostępne są na stronach internetowych Sejmu).

Trzeci element polityki rządu, który przynosi zasadniczą zmianę sytuacji innego – tym razem

¹ Omawiany dokument ma status „materiału roboczego do dyskusji z partnerami przed formalnymi konsultacjami międzyresortowymi i społecznymi”. Tym samym nie może być on traktowany jako formalne stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju ani Rządu.

kilkunastotysięcznego – miasta, to szeroka dyskusja na temat likwidacji KWK Brzeszcze, jaka toczyła się na przełomie 2014 i 2015 r. i wywołała nawet jednomyślny sprzeciw radnych sejmiku małopolskiego (Sejmik Województwa Małopolskiego, rezolucja z 15 stycznia 2015). W obu wspomnianych wyżej przypadkach nie kojarzono działań rządu z ich skutkami w wymiarze lokalnym.

Czwarta sfera, w której rząd ma istotny wpływ na dystrybucję rzadkich zasobów oddziałujących na rozwój miast, dotyczy ważnych imprez – przede wszystkim sportowych. Przykładem może być choćby decyzja powołanego przez Ministra Sportu i Turystyki zespołu do spraw wyboru miast gospodarzy ME w piłce nożnej UEFA Euro 2012 (*Sprawozdanie...* 2009, s. 97).

Choć we wszystkich wymienionych przypadkach motywy działania nie należą do przestrzeni polityki miejskiej, to z punktu widzenia miast i samorządów miejskich były one jednak najważniejszymi elementami tejsze polityki, podobnie jak decyzje dotyczące infrastruktury komunikacyjnej czy np. wcześniejsze decyzje lokalizacyjne Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych, a także wsparcie rządu dla projektów budowy lub modernizacji instytucji kultury itp.

Problemem kluczowym, który znacząco wykracza poza sam dokument, jest pytanie, czy rząd chce postrzegać politykę miejską kompleksowo, czy sektorowo. Jeżeli widzi w niej jedną z istotnych perspektyw oceny skutków polityk sektorowych, opartą na monitorowaniu efektów tych polityk na poziomie miast, to zakres dokumentu programowego, jakim jest *Krajowa Polityka Miejska*, pozostaje zbyt wąski.

Przesłankę do takiego kompleksowego ujęcia polityki miejskiej stanowi sformułowanie omawianego tu dokumentu, mówiące że „strategicznym celem krajowej polityki miejskiej jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców” (KPM 2014, s. 16). A zatem – choćby z perspektywy przywołanych wyżej przypadków – możliwa jest taka rekonstrukcja rozumienia samej polityki miejskiej, która nada jej charakter systemowy i porządkujący całość polityki rządu wobec miast.

Warto zatem sformułować uwagę dotyczącą funkcji dokumentu w samym procesie decyzyjnym rządu. W procesie dalszych prac nad KPM zasada powszechnego obowiązywania celów polityki miejskiej powinna zostać poparta narzędziem umożliwiającym jej realizację, takim np. jak monitorowanie skutków decyzji wszystkich resortów odnoszących się do rozwoju miast wraz z prawem tymczasowego zablokowania decyzji powodujących efekty sprzeczne z deklarowanymi przez rząd celami polityki miejskiej.

2. Czym jest miasto?

Warto zatem przyjrzeć się temu, jaką wizją miasta posługują się twórcy KPM. Definicja miasta, którą formułuje ten dokument, jest istotna nie tyle z punktu widzenia akademickiej skrupulatności, ile raczej pod kątem jej funkcjonalnych i politycznych skutków, a także tego, co taka definicja uwzględnia, a co pomija milczeniem.

Zacznijmy od pierwszego elementu. *Krajowa Polityka Miejska* na samym wstępie zawiera stwierdzenie, że „miasta są miejscem skupienia nauki i biznesu oraz kreowania rozwoju gospodarczego. Są obszarami koncentracji firm, pracowników, wiedzy i umiejętności, co przyczynia się do większej produktywności i dynamiki wzrostu tych obszarów”. A w następnym akapicie czytamy: „z drugiej strony obszary miejskie są miejscem, w których [tak w oryginale – przyp. R.M.] skupia się wiele problemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych” (KPM 2014, s. 4). Tak zarysowane pojęcie przypomina do pewnego stopnia definicję miasta zawartą w Karcie Lipskiej, w której jednak zauważa się, że miasta to „cenne i niezastąpione dobra gospodarcze, społeczne i kulturowe”.

Koncentracja na dwóch aspektach (skupienie nauki i biznesu) albo bardzo zawęża pojęcie miasta (nie wszystkie są siedzibami instytucji naukowych z prawdziwego zdarzenia), albo bardzo rozszerza rozumienie pojęcia nauki. Ponadto, czyni miasta przestrzeniami koncentracji produkcji i usług komercyjnych, pomijając fakt, że w wielu przypadkach są one przede wszystkim centrami administracji i usług publicznych związanych z edukacją, opieką zdrowotną, kulturą itp.

Gdyby jeszcze dokument był rzeczywiście oparty na tej definicji i konsekwentnie rozpatrywał ową gospodarczą rolę miast, zawierał oferty jej wzmocnienia, przykłady dobrych praktyk w tym zakresie – można byłoby w tym miejscu podjąć spór merytoryczny na temat skutków takiej koncepcji miasta. Niestety, przytoczona wyżej definicja nie stanowi w żadnym razie intelektualnego rdzenia strategii. Pozostaje zatem w podwójny sposób dysfunkcyjna – nie pozwala zrozumieć, czym jest obiekt deklarowanej polityki, i pozostaje bez związku z większością zawartych w omawianym dokumencie deklaracji.

Przyjrzyjmy się zatem temu, co zawarta w KPM definicja miasta pomija. Oprócz stwierdzonej wyżej różnicy w zakresie sformułowanego przez Kartę Lipską rozumienia miasta jako dobra nie tylko gospodarczego, lecz także zasobu społecznego i kulturalnego, widoczne są trzy inne istotne braki.

Pierwszy pominięty element to rzeczywistość miasta jako zbiorowości społecznej, a co za tym idzie – także „wspólnoty politycznej” zarówno w tym sensie, jaki wynika z przesłanek ustrojowych definiujących charakter samorządu gminnego, jak i w tym, że miasta są nie tylko przedmiotem polityki miejskiej – mają też różnorodne narzędzia polityczne jej kształtowania. Z przytoczonych wyżej przykładów Nowego Sącza i Brzeszcz wynika choćby fakt reprezentowania ośrodków miejskich na forum parlamentu i sejmiku województwa. Na poziomie miejskim dochodzi także do budowania koalicji politycznych, a niekiedy polityczno-medialnych, które stoją na straży kluczowych celów realizowanych na szczeblu regionu lub państwa (Sagan 2000, s. 11). Wprawdzie na stronie piątej dokumentu czytamy, że KPM „respektuje obowiązujący ustrój Polski, którego niezbywalnym elementem jest samodzielność samorządu terytorialnego” (KPM 2014, s. 5), ale samo słowo „respektuje” oznacza raczej to, iż nie postrzega owego samorządu jako określającego ustrojową pozycję miast.

Drugi poważny brak polega na wspomnianym wyżej pominięciu miasta jako skupiska funkcji związanych ze świadczeniem różnorodnych usług publicznych. Tymczasem to ten element sprawia, że rząd dysponuje licznymi narzędziami wspierania lub osłabiania miast (znowu rozumianych nie wyłącznie jako jednostki samorządu

terytorialnego) w ramach prowadzonych polityk sektorowych, których logika nie jest poddawana ocenie z punktu widzenia skutków dla różnych grup miast.

Trzecią pominiętą istotną kwestią jest znaczenie miasta jako węzła komunikacyjnego. W konsekwencji prowadzi to do pominięcia innej istotnej roli rządu w zakresie polityki miejskiej – jako podmiotu kształtującego sieć infrastruktury komunikacyjnej. To, czy miasto będzie miało dobre połączenia drogowe, kolejowe i lotnicze, wpływa w istotny sposób na rolę, jaką może odgrywać w regionie, decyduje o atrakcyjności inwestycyjnej, sprzyja rozwojowi turystyki itp. Kraków bez lotniska w Balicach i szybkiego połączenia kolejowego z Warszawą straciłby z pewnością znaczną część turystów.

Czwarty problem dotyczy miasta jako dobra kultury, w sensie nie dającym się sprowadzić do działających na jego terenie instytucji. Zabytki architektury, układy urbanistyczne miast, ich warstwa symboliczna przechowują kluczowe elementy dziedzictwa kulturowego, stanowią o unikatowej wartości otoczenia dla jednostki i społeczności. Miasta kształtują wyobraźnię estetyczną, są ramami dla całych złożonych kodów zachowań i ról społecznych, które określają ich specyfikę (Wallis 1990, s. 28–29; Karwińska 2008, s. 86–89). Tę rolę miast dokument całkowicie pomija, lekceważąc to, co specyficznie miejskie i – jako takie – warte specjalnej ochrony ze strony państwa.

3. Hierarchia ośrodków miejskich

Krajowa Polityka Miejska nie tylko w specyficzny sposób deklaruje rozumienie przez rząd tego, czym jest miasto, ale także, które miasta zasługują na szczególną uwagę administracji centralnej. Zarysowana w dokumencie stratyfikacja miast bierze pod uwagę wyłącznie ich status administracyjny. Wyróżnia jedynie 18 ośrodków wojewódzkich, określając je mianem „miast konkurencyjnych”, a pozostałe – nieujęte w żadnej kategorii – obejmuje ogólną klauzulą „silne miasto”. Co więcej, o owej pierwszej osiemnastce pisze, że to właśnie te miasta „dysponują największym potencjałem rozwojowym” (KPM 2014, s. 17), choć sam status administracyjny nie wydaje się

wystarczającą przesłanką takiego określenia. Zwłaszcza, gdy postrzega się siłę konkurencyjną miasta – zgodnie z przywołaną wcześniej definicją – jako skupienie nauki i biznesu.

Warto przypomnieć, że już w okresie, w którym dokonywano aktualnego podziału administracyjnego kraju, istniały poważne wątpliwości dotyczące potencjału ośrodków centralnych niektórych województw. Łukasz Zaborowski przywołuje liczne opinie ekspertów wskazujące, że status siedziby władz wojewódzkich powinien przysługiwać miastom liczącym powyżej 200 czy nawet 300 tys. mieszkańców, dodatkowo będących silnymi ośrodkami akademickimi. Tylko w wypadku, gdy inne powody wskazują konieczność powołania województwa na obszarze, na którym nie istnieje odpowiednio silny ośrodek miejski, można dopuścić umieszczenie siedziby województwa w takim mieście (Zaborowski 2013, s. 34–42). Osobną kwestią jest utworzenie jednostek podziału administracyjnego niemających odpowiedniego potencjału ani terytorialnego, ani jeśli chodzi o jednostkę centralną (Wendt 2001, s. 90, 99). Można zatem ocenić, że w kontekście tamtej – niedawnej przecież – debaty powinno być jasne, iż status administracyjny miasta nie jest dobrą podstawą do wnioskowania o jego potencjale.

Porównajmy podejście zaprezentowane w KPM z *Koncepcją Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030*, w której dokonano wyraźnego rozgraniczenia dwóch grup ośrodków metropolitalnych. Do rdzenia projektowanej przez ten dokument „metropolii sieciowej” należeć mają: Warszawa, Konurbacja Górnośląska (wykraczająca zasięgiem poza historyczny Górny Śląsk), Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Bydgoszcz, Toruń, Szczecin, Lublin, Białystok i Rzeszów. Drugi krąg stanowią z kolei: Kielce, Olsztyn, Opole, Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski (czyli pozostałe miasta wojewódzkie) oraz Płock, Koszalin, Słupsk, Bielsko-Biała, Częstochowa, Radom i Rybnik (KPZK 2012, s. 26; OECD 2010, s. 13) pomijane w KPM jako „miasta konkurencyjne”.

Zamiast więc wytyczonej przez KPM podstawowej grupy 18 miast wybranych ze względu na status administracyjny – można było przywołać znacznie bardziej pasujący do realiów podział na 12 centrów tworzących pierwszą grupę i dal-

sze 13 tworzących grupę drugą. Zwłaszcza, że do podobnych wniosków prowadzą współczesne badania. W opracowaniu dotyczącym obszarów metropolitalnych w Polsce Maciej Smętkowski, Bohdan Jałowiecki i Grzegorz Gorzelak (2009) wymieniają siedem metropolii (Warszawę, Kraków, Poznań, Wrocław, Łódź, Trójmiasto i Konurbację Śląską – obejmującą także miasta „nieśląskie”), trzy ośrodki regionalne o dużym znaczeniu (Lublin, Szczecin i Toruń) oraz siedem ośrodków regionalnych o mniejszym znaczeniu (Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Częstochowę, Kielce, Rzeszów i Olsztyn). Zaważmy, że skład tej siedemnastki różni się w kilku punktach od propozycji wyróżnienia 18 „miast konkurencyjnych” zawartej w KPM. Po pierwsze, żadnego z dwóch wymienionych w opracowaniu statusów ośrodków regionalnych nie osiągnęły trzy miasta wojewódzkie: Opole, Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra (autorzy przyznają im status ośrodków subregionalnych typu A). A jednocześnie w siedemnastce znajdujemy Bielsko-Białą i Częstochowę (ibidem).

Sprawa jest o tyle istotna, że rozróżnienie miast dokonane przez KPM nie pozostaje jedynie opisem panującej sytuacji, ale stanowi podstawę deklaracji politycznej obejmującej np. „wzmacnianie potencjału naukowego szkół wyższych” czy rozwijanie połączeń transportowych lub też umożliwianie zarządzania obszarami funkcjonalnymi wokół tych miast. Jedyłą racją, dla której przywileje te mają dotyczyć Opola czy Zielonej Góry, a ominąć – Bielsko-Białą, Częstochowę czy Radom, jest formalny status stolicy województwa i tak dający miastom nim dysponującym wyraźną przewagę nad tymi, które go utraciły.

Warto w tym kontekście dostrzec inne poważne zaniedbanie KPM. Dokument nie przeprowadza pobieżnej choćby analizy skutków najpoważniejszej operacji dokonanej przez państwo i przekształcającej warunki rozwoju miast, jakim była zmiana podziału administracyjnego kraju w 1998 r. A szkoda, bo pozwoliliby to ocenić znaczenie odgórnego dystrybucji potencjału administracyjnego jako narzędzia polityki (co jest niezmiernie ważne w kontekście postulatu dotyczącego zniesienia lub redukcji liczby powiatów), skutki dla miast, które straciły status ośrodków wojewódzkich, i rolę podjętych działań kompen-

sujących tę stratę, a także nowej stołeczności jako czynnika rozwojowego miast.

Dodatkową wadą polityki deklarowanej w odniesieniu do tej grupy miast (wobec której w 1998 r. używano argumentu, że status „województki” to jedynie detal administracyjny, a nie wyróżnienie czy przywilej), jest fakt, iż dokument nie wyodrębnił w żaden sposób grup miast będących realnymi centrami subregionów lub – jak miasta aglomeracji śląskiej – dużymi ośrodkami tworzącymi obszary o cechach metropolii. Umieszcza je natomiast w sporej grupie „miast silnych” wraz z ośrodkami „lokalnymi”, choć nie precyzuje, czy tym razem chodzi o resztę miast na prawach powiatu czy też o większość lub wszystkie miasta powiatowe.

Trudno też nie odnotować faktu, że KPM nie dostrzega innego czynnika różnicującego pozycję ustrojową, jakim jest status miast na prawach powiatu. Sposób, w jaki osiągnano ten status, miał bezpośredni związek ze znośaniem dawnych województw, a zatem mógłby być wygodnym narzędziem projektowania polityki miejskiej na szczeblu między preferowaną „osiemnastką” a miastami powiatowymi.

Co ciekawe, KPM nie deklaruje nowej polityki metropolitalnej. Wskazanie 18 miast jako głównych i nierozróżnialnych z punktu widzenia rządu ośrodków rozwoju jest raczej krokiem w kierunku jej pogrzebania. Tymczasem większość ekspertów zgodnie stwierdza potrzebę istnienia regulacji ustrojowych wzmacniających funkcjonalność metropolii, a niektórzy z nich postulują nawet uczynienie z tej kwestii „strategicznego projektu politycznego” (*Narastające dysfunkcje...* 2013, s. 24). W dokumencie brakuje też ważnej w tym kontekście deklaracji dotyczącej decentralizacji funkcji stołecznych, skupionych dziś niemal wyłącznie w Warszawie. Skoro możliwe jest funkcjonowanie siedziby Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach, to dlaczego w podobny sposób nie można postąpić w przypadku innych instytucji? Umiejscowienie poza stolicą Trybunału Konstytucyjnego to nie tylko przykład federalnych Niemiec (Karlsruhe), lecz także unitarnej Republiki Czeskiej (Brno).

Dokument nie stawia wreszcie ważnego pytania o stanowisko rządu wobec procesu łączenia miast na prawach powiatu z powiatami istniejącymi wokół nich i nieposiadającymi odrębnego ośrodka miejskiego. Ciekawy w tym względzie

„eksperyment” podjęty przez miasto Wałbrzych i powiat wałbrzyski zakończył się ponownym rozdzieleniem obu tych podmiotów. Być może jednak uważna analiza tego przypadku mogłaby pozwolić na znalezienie formy współdziałania „w pół drogi”, biorącej pod uwagę realne zależności w sferach takich jak niektóre usługi publiczne, użytkowanie dróg czy wspólna promocja miasta i otaczającego go powiatu.

4. Polityka czy partycypacja

Najbardziej zaskakującym elementem KPM – przede wszystkim dla osób, które rzadko czytają polskie i europejskie „deklaracje strategiczne” – może być nacisk położony na kwestie obywatelskiej partycypacji. Po pierwsze dlatego, że to na szczeblu centralnym mieliśmy w ostatnich latach do czynienia z wyraźnym osłabieniem zaufania do władz i kryzysem różnych form obywatelskiej partycypacji. Trudno powiedzieć, dlaczego w takiej sytuacji rząd, zamiast diagnozować problemy leżące bezpośrednio w przestrzeni jego oddziaływania, udziela rad znacznie lepiej pod tym względem postrzeganej administracji lokalnej.

Po drugie, dokument nie próbuje wskazać pożądanych zmian ustrojowych, nie analizuje np. skutków wprowadzenia powszechnych wyborów wójta, burmistrza i prezydenta oraz osłabienia pozycji rad miast, ale stwierdza jedynie, że celem działań władz samorządowych „powinno być budowanie miasta otwartego na dialog i współpracę wszystkich aktorów miejskich” (KPM 2014, s. 40). Pominąwszy już niestosowność narzucania przez rząd kierunków polityki samorządom, należy stwierdzić, że fragment ten ujawnia po raz kolejny zasadniczą wagę dokumentu, jaką jest przenoszenie odpowiedzialności na szczebel lokalny przy zupełnym pominięciu działań centrum państwa.

Po trzecie, sposób, w jaki KPM mówi o partycypacji obywatelskiej, najpełniej pokazuje konsekwencje unikania mówienia o polityce. Najwięcej zastrzeżeń może budzić to, że rozwiązania problemu niskiej aktywności obywatelskiej i braku zaufania do władz omawiany dokument poszukuje poza głównym zestawem narzędzi, jakim w tym względzie dysponuje państwo. Nie dostrzega przy tym realnych praktyk władz

samorządowych, związanych z deformacją lokalnych rynków medialnych (wspieranie mediów życzliwych Ratuszowi) czy z mobilizacją przez Ratusz wsparcia ze strony osób od niego zależnych jako swego rodzaju adwokatów w debatach publicznych, klientów odgrywających rolę „zadowolonych obywateli”.

Tymczasem słabość czy zależność mediów lokalnych i instytucji obywatelskiej oznacza sytuację, w której lokalna elita władzy pozbawiona jest zobiektywizowanego nadzoru, a potencjalne inne segmenty elity społecznej nie mają niekontrolowanego przez Ratusz forum wypowiedzi na tematy publiczne (*Narastające dysfunkcje...* 2013, s. 30–31). Tymczasem, w tej sprawie możliwa jest nie tylko deklaracja ogólna, jakich nie brak w KPM, lecz także zapowiedź ustawowego ograniczenia prawa samorządu do wspierania tylko wybranych mediów lokalnych poprzez politykę zamieszczania płatnych obwieszczeń, reklam i informacji na ich łamach.

Jednak zaangażowanie administracji centralnej w promowanie „partycypacji” na szczeblu gminy nie powinno nigdy przekraczać ustrojowej granicy ograniczającej uprawnienia rządu wobec jednostek samorządu terytorialnego. Łatwo bowiem można sobie wyobrazić stosowanie przez rząd – pod pretekstem partycypacji czy innej idei ogólnej – narzędzi realnie ograniczających podmiotowość i samodzielność gminy. Zwłaszcza, że w dokumencie spotykamy niepokojąco dużo pouczeń i rekomendacji zdradzających przekonanie autorów, że „wiedzą lepiej” jak powinny postępować władze gminy.

5. Rząd w roli burmistrza

Krajowa Polityka Miejska zawiera wyraźne stanowisko w kilku sprawach pozostających w kompetencji samorządu terytorialnego. Co więcej, nie wspomina, że są one często przedmiotem konfliktu interesów, nie zaznacza też ubocznych skutków propagowanych rozwiązań. Dotyczy to m.in. idei rewitalizacji zabytkowych śródmieść, krytyki „rozlewania się” miast, rozwoju komunikacji rowerowej itp. Nawet w aspektach, w których dość łatwo zaakceptować punkt widzenia „strony rządowej”, można mieć wątpliwości,

czy powinna ona wchodzić w taki sposób w rolę rady miasta, burmistrza bądź prezydenta.

Podajmy kilka przykładów. Dokument bardzo wyraźnie opowiada się za udogodnieniami dla rowerzystów. W KPM czytamy (wyróżnienia – R.M.), że „taryfy komunikacji publicznej w dużych ośrodkach miejskich i regionach **powinny** w sposób przemyślany i przyjazny odnosić się do możliwości przewozu rowerów”. Szkoda, że dokument wspomina o taryfach, a nie o taborze komunikacyjnym, który sprawia trudności nawet osobom podróżującym w godzinach szczytu z wózkami dziecięcymi. I dalej: „równolegle rozwijane i integrowane z innymi gałęziami transportu **powinny być** systemy roweru publicznego” (KPM 2014, s. 56), choć nie jest pewne, w których miastach to rozwiązanie rzeczywiście okaże się funkcjonalne ekonomicznie i społecznie. Nie wiemy, jak na tę funkcjonalność wpłynie rozmiar miasta (ludność i rozległość), jego akademicki charakter, dostępność ścieżek rowerowych – szczególnie w śródmieściu. Autorzy nie biorą też pod uwagę faktu, że w wielu miejscach brakuje elementarnych urządzeń wspierających korzystanie z roweru – np. wytyczonych ścieżek/pasów rowerowych w centrum miasta, co powoduje coraz częstsze traktowanie w ten sposób chodników czy pasażów pieszych, a zarazem konflikt między ich spokojnym i bezpiecznym użytkowaniem przez dzieci i osoby starsze a potrzebami szybkiej komunikacji rowerowej. Można zatem przyjąć, że pomija interesy innych użytkowników komunikacji miejskiej – przede wszystkim tej technologicznie nieprzystosowanej do przewozu rowerów – których komfort podróżowania (i tak często bardzo niski) dodatkowo się obniży, a także osób pieszych, narażonych na dodatkowy stres w związku ze zwiększoną obecnością rowerów w centrum. Obecnością, która po wprowadzeniu roweru miejskiego ma swego rodzaju dodatkową sankcję i poparcie ze strony władz miasta, często niewykonujących przy tym żadnego gestu, by wprowadzić udogodnienia dla ruchu rowerowego na jezdniach bądź rozgraniczyć ruch rowerowy i pieszy na chodnikach i pasażach tam, gdzie nie wymaga to istotnych inwestycji.

W podobnie kategorię sposób KPM domaga się działań na rzecz „powstrzymania żywiołowej suburbanizacji” (ibidem, s. 28), przy aktywnej współpracy samorządów w ramach obszarów

funkcjonalnych miast. Jakkolwiek trudno nie zgodzić się z zasadnością tego celu, to stawianie gminy w roli jedynej – czy nawet głównego – podmiotu, mające za zadanie powstrzymać ten niekorzystny proces, jest niezasadne. Zwłaszcza, że wysuwając taki postulat, pomija się realny dziś konflikt interesów między mieszkańcami gmin podmiejskich, którzy są beneficjentami zwiększonego zainteresowania gruntami pod budowę domów, oraz władz tych gmin, zyskujących zamożnych płatników PIT i klientów lokalnych centrów handlowo-usługowych, a miastami. Rozwiązanie tego konfliktu nie leży w zakresie możliwości podmiotu, jakim jest miasto, a za obecny stan rzeczy winy nie ponoszą miejskie władze samorządowe.

Czytelnik dokumentu nie powinien odnosić wrażenia, że w sytuacji, gdy dążenie do posiadania własnego domu z ogrodem jest jedną z istotnych motywacji życiowych (Kajdanek 2011, s. 74 i nast.), państwo udaje, iż nie dostrzega tej potrzeby, a jedynie walczy ze skutkami jej zaspokojenia. I to rękami samorządów: tych, które na tym tracą i – jak można sądzić z dokumentu – tych, które na zaspokojeniu tej potrzeby zyskują szansę rozwojową, jakiej znikąd by nie otrzymały. Z punktu widzenia politycznej odpowiedzialności należy łączyć wypowiedzanie ogólnie słusznych postulatów pod adresem władz samorządowych z tworzeniem narzędzi, które pomogą im skutecznie zapobiegać niekorzystnemu zjawisku „rozlewania się miast”. Tymczasem kierunek argumentacji dokumentu utrzymany jest raczej w duchu tego, co autorzy najważniejszego raportu na temat owego samorządu nazwali precyzyjnie „dysfunkcją etatystyczną” polegającą na traktowaniu samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanej administracji państwowej (*Narastające dysfunkcje...* 2013, s. 20).

Jednocześnie jednak dokument nie reaguje na te działania władz miejskich, w których rząd mógłby występować we właściwej sobie roli obrońcy interesu ogólnego wobec partykularyzmów. Nie staje w obronie tych, w których uderzają nowe regulacje miejskie wprowadzające przywileje dla osób płacących podatek w danym mieście. Tymczasem to rząd mógłby być główną instytucją broniącą racjonalności myślenia o państwie jako o względnie jednolitym obszarze podatków i – wynikających z ich płacenia – praw (co więcej,

dbając o to, by nie uderzały one również w gości, np. podatników z innych krajów UE, turystów czy imigrantów). W dokumencie tym rząd nie formułuje także stanowiska w innej, ważnej z punktu widzenia polityki miejskiej, kwestii, jaką jest spór o tzw. janosikowe.

Powstaje zatem fundamentalne pytanie, czy rząd może kształtować szersze ramy polityki instytucji publicznych, także tych od niego niezależnych. Wydaje się, że odpowiedź jest oczywista – zarówno ze względu na przyjęty model ustrojowy, jak i logikę współczesnego rządzenia, polegającego nie tylko na dysponowaniu własnymi zasobami, lecz także na oddziaływaniu na innych aktorów. Jednak właśnie te koncepcje rządzenia zakładają, że „rząd musi pogodzić się z utratą możliwości kierowania i nauczyć zarządzać sieciami w sposób pośredni” (Kjær 2009, s. 55), a zatem dokonując wymiany środków i zasobów, budując zaufanie między instytucjami centralnymi a regionalnymi i lokalnymi, tworząc wspólnotę celów opartą na współodpowiedzialności za skutki działań, a nie na „decentralizacji deficytów i kłopotów”.

Za wyborem sieciowego modelu polityki miejskiej przemawiają następujące argumenty: kluczowe podmioty mają charakter instytucji publicznych (ministerstwa i urzędy centralne, samorządy regionalne, samorządy lokalne, instytucje samorządowe), a tylko niewielką część stanowią grupy nacisku związane z podmiotami działającymi komercyjnie (firmami dostarczającymi rozwiązań technologicznych dla miast, deweloperami, producentami taboru transportowego itp.). Nie zachodzi zatem obawa kolizji interesu publicznego i prywatnego, lecz przede wszystkim różnych interesów publicznych, w którym rozgraniczenie między ogólnym i partykularnym dokonuje się głównie na szczeblu ustrojowym.

6. Podsumowanie

Niniejszy tekst przede wszystkim rekonstruuje polityczne aspekty dokumentu. Nawet jeżeli wskazuje na jego stronniczość w kwestiach polityki lokalnej, to nie dlatego, by dyskutować samą zasadność formułowanych postulatów. I nie po to, żeby podkreślać istnienie granic uprawnień rządu, ale by pokazać niebezpieczną logikę działania, w której rząd próbuje, z jednej strony,

narzucić swoją racjonalność samorządom lokalnym, a z drugiej – nie podejmuje wielu kwestii leżących w jego wyłącznej kompetencji. Niestety, to połączenie mentalnego centralizmu – czyli przekonania, że perspektywa rządu jest bardziej racjonalna od praktyk lokalnych – z ucieczką od odpowiedzialności wydaje się podstawową cechą analizowanego dokumentu.

Krajowa Polityka Miejska zdaje się przy tym pomijać kluczowy fakt, że z perspektywy historii najnowszej Polski, a także całej Europy Środkowo-Wschodniej, istotnymi czynnikami rozwoju miast są decyzje ośrodków państwowych – przede wszystkim rządów, dokonujących podziałów administracyjnych, lokujących duże inwestycje infrastrukturalne, podejmujących decyzje dotyczące umiejscowienia ważnych instytucji publicznych, a przed 1989 r. – także wielkich zakładów przemysłowych. Obecnie rola ta polega również na dokonywaniu reorganizacji i redukcji zatrudnienia (Nowy Sącz) czy udziale w restrukturyzacji przemysłu (Brzeszcze). Pisząc o współczesnych miastach naszej części Europy, niektórzy badacze nadal podkreślają, że ich szanse rozwojowe są związane ze statusem administracyjnym (szczególnie stołecznością), położeniem w systemie osadniczym czy dostępnością komunikacyjną (Węclawowicz 2007, s. 201), a zatem z czynnikami, które nie zależą od działań władz lokalnych, lecz w znaczącej mierze – centralnych. Dziś tylko kilka metropolii ma dobre i szybkie połączenia kolejowe z Warszawą (Kraków i Katowice dzięki CMK, ponadto Poznań i – od niedawna – Trójmiasto). Dobrym przykładem polityki miejskiej w negatywnym wymiarze było wycofanie się rządu z dwóch kluczowych dla rozwoju Łodzi inwestycji transportowych: Kolei Dużych Prędkości do Wrocławia oraz Centralnego Portu Lotniczego (Madejska 2014).

Jednocześnie dokument, przyjmując jako wyłączne kryterium oceny potencjału rozwojowego miasta jego status administracyjny (stolicy województwa), wzmacnia tylko mechanizmy rozwoju oparte na dystrybucji owych statusów przez centrum. Co więcej, uwzględniając kryterium administracyjne, zarówno pozostaje w sprzeczności z deklarowanym sposobem rozumienia miast jako ośrodków biznesowo-naukowych, jak i wchodzi w kolizję z rozpoznaniem zawartymi w *Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego*

Kraju i w naukowych analizach potencjału miast, przywołanych powyżej.

Najpoważniejszy błąd poznawczy autorów dokumentu to ten, że rząd postrzegany jest jako względnie sztywna (niepodlegającą częstym zmianom) i sprawna struktura, a miasta – jako struktury plastyczne poddające się swobodnemu modelowaniu. To złudzenie nie pozwala autorom myśleć o zasobie, jakim jest zmiana sposobu własnego działania, a zarazem sprawia, iż poszukują oni instrumentów przekształcania rzeczywistości rękoma innych, lekceważąc opór materii, spreczne interesy i odmiennosc opinii.

Dokument ponadto nie wskazuje ośrodka, który byłby w stanie monitorować i koordynować całość polityki rządu wobec miast. Struktura KPM, a przede wszystkim istotne pominięcia pokazują, że autorzy nie postrzegają jako polityki miejskiej wszystkich działań rządu wpływających w sposób istotny na sytuację miast, a jedynie bardzo wąski ich zakres. Podobnie, nie analizują działań legislacyjnych inspirowanych przez rząd (reformy administracyjnej 1998 r.), określających w decydujący sposób reguły funkcjonowania miast.

Określenie zakresu polityki miejskiej jako polityki całego rządu i wskazanie ośrodka odpowiedzialnego za jej monitorowanie oraz koordynację wydają się warunkiem minimalnym, jaki powinien spełnić ten dokument. Ponadto warto, by *Krajowa Polityka Miejska* dostrzegła to, co specyficznie polityczne: realne narzędzia pozostające w gestii rządu, bariery ustrojowe stawiane władzy centralnej w jej relacjach z samorządem, konflikty interesów w obrębie miast i między poszczególnymi miastami i ich grupami. Świadomość politycznych aspektów proponowanych rozwiązań stanowi pewien elementarny obowiązek autorów dokumentu, nawet jeżeli z nawyku lub kalkulacji będą oni chcieli utrzymać konwencję demonstracyjnej „apolityczności” wypowiedzi.

Literatura

Dahl R.A., Stinebrickner B. (2007). *Współczesna analiza polityczna* (przekł. P.M. Kazimierczak). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Jałowiecki B. (red.) (2008). *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Kajdanek K. (2011). *Pomiędzy miastem a wsią. Suburbanizacja na przykładzie osiedli podmiejskich Wrocławia*. Kraków: Nomos.
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, 24–25 maja 2007 (2007). www.silesia.org.pl.
- Karwińska A. (2008). *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kjær A.M. (2009). *Rządzenie* (przekł. M. Dera). Warszawa: Wydawnictwo Sic.
- KPM (2014). *Krajowa Polityka Miejska*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- KPZK (2012). *Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Madejska M. (2014). „Łódź – studium przypadku”, w: Ł. Bukowiecki, M. Obarska, X. Stańczyk (red.), *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityki miejskie, doświadczenia*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* (2013). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- OECD (2010). *Urban Dimension of Strategic Documents: National Regional Development Strategy and National Spatial Arrangement Concept*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Peters B.G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym* (przekł. K. Frieske). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Podgórecki A. (1995). *Spoleczeństwo polskie*. Rzeszów: Wydawnictwo WSP.
- Sagan I. (2000). *Miasto – scena konfliktów i współpracy. Rozwój miast w świetle koncepcji reżimu miejskiego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Smętkowski M., Jałowicki B., Gorzelak G. (2009). „Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 1, nr 35.
- Sprawozdanie z realizacji przedsięwzięć Euro 2012 oraz z wykonanych działań dotyczących realizacji przygotowań Polski do finałowego turnieju Mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012* (2009). Warszawa: Ministerstwo Sportu i Turystyki.
- Wallis A. (1990). *Socjologia przestrzeni*. Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza.
- Wendt J. (2001). *Geografia władzy w Polsce*. Gdańsk: Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego.
- Węclawowicz G. (2007). *Geografia społeczna miast*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zaborowski Ł. (2013). *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

National Urban Policy in the eyes of political scientist

The article offers a critical review of the government document “National Urban Policy” (2014) from the viewpoint of political science. The author points out the fundamental flaws in the document related to the omission of important government actions influencing the development of cities, including changes in the administrative division of Poland, the establishment and closure of public institutions financed from the central budget, or restructuring of the economy. The article underlines a lack of consistency between the definition of cities as areas of concentration of economic activity and scientific institutions, and the proposed hierarchy of urban centres closely related to their administrative status (as regional capitals). The text also describes government attempts to impose certain policies in the area studied on local authorities where the latter should enjoy due autonomy (public participation, urban sprawl processes, transportation systems).

Keywords: urban policy, strategic documents, centralism, local government.